

Hoe duurzaam is het Chinese bestuursmodel?

Jo Van Biesebroeck
jo.vanbiesebroeck@kuleuven.be

3 mei 2016



SAMENVATTING

- We beschrijven het Chinese bestuursmodel aan de hand van zes unieke aspecten.
- Drie eigenschappen van top-down bestuur: autocratisch leiderschap, meritocratisch personeelsbeleid, en intens lobbyen achter de schermen.
- Drie eigenschappen die de basis vormen van de werking en legitimatie van de partij: controle over de bureaucratie, frequente betogingen en demonstraties, en wijdverspreide corruptie.
- We gaan vervolgens na hoe de twee grote uitdagingen van het moment— de anti-corruptie campagne en de transitie van de industrie naar de dienstensector— dit bestuursmodel onder druk zetten.

Hoe duurzaam is het Chinese bestuursmodel?¹

Jo Van Biesebroeck

jo.vanbiesebroeck@kuleuven.be

2 mei 2016

¹ Contact informatie: Jo.vanbiesebroeck@kuleuven.be. Deze bijdrage is gebaseerd op het Metaforum Middaggesprek aan het Hollands College van 17 maart 2016. Ik dank Professor Nicolas Standaert van het Departement Sinologie voor erg nuttige feedback en ook de rest van het publiek voor kritische vragen en opmerkingen. Mijn dank gaat ook naar André Decoster voor erg nuttige suggesties qua stijl en inhoud.

MOTIVATIE

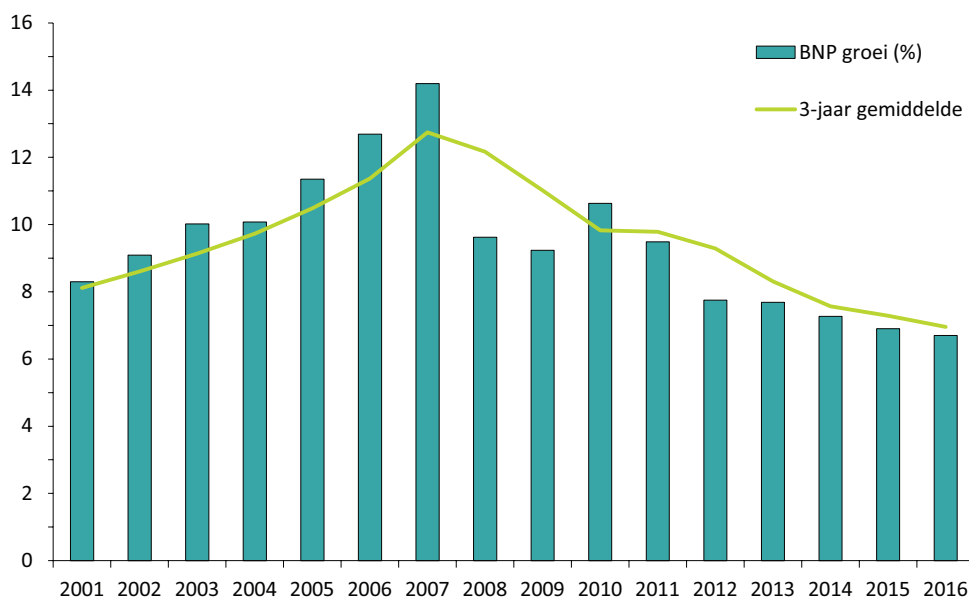
China lijkt een land van tegenstellingen. Een land geleid door een nominaal communistische partij dat al decennia lang de hoogste groeicijfers ter wereld kan voorleggen. Een één-partijstaat met autocratisch en repressief bestuur dat door zijn burgers veel positiever geëvalueerd wordt dan de meeste democratische regeringen. Een nieuwkomer onder de geopolitieke wereldleiders die meer geschiedenis kan voorleggen dan alle andere supermachten samen.

Om wat achtergrond te geven bij deze schijnbare tegenstellingen zet ik een aantal onderbelichte aspecten van het Chinese bestuursmodel op een rijtje. Het land is vooral onbekend, en onbekend maakt onbemind. De meest controversiële en minst aantrekkelijke manifestaties van het Chinese beleid krijgen in de Belgische pers heel wat aandacht. Iedereen heeft al wel gehoord van de gebrekkige persvrijheid, de internetcensuur, het schenden van mensenrechten, en de onderdrukking van de Tibetanen, om maar een paar prominente voorbeelden te noemen. Maar waarom het in China al bij al toch al zeker 30 jaar vrij goed gaat, zeker op economisch maar ook op bestuurlijk vlak, krijgt nauwelijks aandacht.

Daarenboven komt het land na jaren van succesvolle hervormingen en snelle economische ontwikkeling de laatste tijd vooral negatief in het nieuws. De sterke daling van de aandelenmarkt is niet helemaal op een paniekverkoop uitgedraaid, maar het scheelde niet veel. Na jaren van handelsoverschotten is de Chinese export tussen juli 2015 en februari 2016 acht maanden op rij gedaald. De groeivertraging van gemiddeld 10,5% per jaar in de tien jaren na de toetreding tot de Wereldhandelsorganisatie (2001-2010) tot 6,7% op dit moment springt nog het meest in het oog. En zelfs dat cijfer is waarschijnlijk een overschatting van de realiteit. De reputatie van China's leiders als daadkrachtige bestuurders van de economie heeft een gelijkaardige neergang gekend. Sommigen opperen dat de eerdere groei plaatsvond ondanks de onbekwaamheid van het bestuur door de Communistische Partij en dat de huidige groeivertraging de tekortkomingen van dat systeem nu blootlegt.

In deze bijdrage wil ik vooreerst een aantal kenmerken van het Chinese bestuursmodel belichten die de politieke stabiliteit, de kwaliteit van de regelgeving, en de sterke economische ontwikkeling ondersteunen. Ik benadruk specifiek zes aspecten die ik georganiseerd heb in drie

Figuur 1: Jaarlijkse reële groei van het Chinese BNP



Bron: Wereldbank

eigenschappen van top-down bestuur—het autocratisch leiderschap, het meritocratisch personeelsbeleid, en het intens lobbyen achter de schermen—en drie eigenschappen die meer van onderuit komen en de basis vormen van de werking en legitimatie van de partij—de controle over de bureaucratie, het toelaten van frequente betogingen en demonstraties, en de corruptie.

Sommige van deze eigenschappen zijn sterktes van het systeem; andere zijn eerder een noodzakelijk kwaad om de partij aan de macht te houden. Maar men kan moeilijk ontkennen dat het geheel wel degelijk werkt. Er wordt beleid gevoerd, men krijgt dingen gedaan, het land gaat vooruit. We kunnen ons dan ook de vraag stellen of dit “Chinese systeem” te verkiezen is boven ons Westers democratisch alternatief. Bijvoorbeeld voor landen die qua economische ontwikkeling nog een hele weg af te leggen hebben. Nadat ik de zes eigenschappen belicht heb, sta ik even stil bij de groeiende populariteit van het Chinese model bij ontwikkelingslanden.

“Het model in één zin: een dictatoriale economische besluitvorming gericht op de lange termijn, ondersteund door een meritocratisch intern personeelsbeleid in de Communistische Partij, en intens lobbyen achter de schermen tussen belangengroepen.”

Tenslotte bespreek ik hoe de twee grote ontwikkelingen van het moment—de anti-corruptie campagne en de transformatie van de economie—dit systeem onder druk zetten. Het is niet de eerste keer dat de partij een campagne voert om de corruptie in te perken, maar de huidige President en Partijsecretaris, Xi Jinping, heeft er min of meer zijn politieke carrière op geënt. Als hij hierin succesvol is, kan er heel wat veranderen, tenminste als hij dat wil. De grootste uitdaging voor de Chinese economie is om de transitie van de industrie naar de dienstensector die momenteel volop aan de gang is door te komen zonder dat de bestaande structurele problemen tot een crisis leiden. De transitie heeft een enorme invloed op de groei, de migratie, de verdeling van de rijkdom, en de afwikkeling van onderliggende financiële spanningen, zeg maar, op alle belangrijke ontwikkelingen die de levensstandaard van de bevolking beïnvloeden. Het is niet zeker of de partij de wil en de kracht heeft om dit proces in goede banen te leiden en

het is bijgevolg ook niet zeker of ze dit wel zonder kleerscheuren zal doorkomen.

Het worden zeker interessante tijden voor China. En gezien het belang van het land voor de wereldeconomie zullen we de effecten ook in België voelen. Misschien een goed moment om even stil te staan bij het Chinese bestuursmodel.

HET CHINESE BESTUURSMODEL: TOP-DOWN LEIDERSCHAP

Als ik het Chinese bestuursmodel in één zin zou samenvatten, is dit wel een goede start: een dictatoriale economische besluitvorming gericht op de lange termijn, ondersteund door een meritocratisch intern personeelsbeleid in de Communistische Partij, en intens lobbyen achter de schermen tussen belangengroepen. In dit onderdeel sta ik even stil bij elk van deze drie eigenschappen, waar ze vandaan komen en hun praktisch belang.

Dictatoriale besluitvorming

Het is natuurlijk onmiskenbaar dat China, of voluit de Chinese Volksrepubliek, geen formele democratie is. Het belang van de Communistische Partij is verankerd in de grondwet en verschillende leiders hebben slogans of wetten gelanceerd die zelfs het in vraag stellen van de rol van de Partij erg beperken. Er worden al geruime tijd ook wel experimenten gevoerd met verkiezingen of democratische besluitvorming op lokaal niveau, maar het is zeker geen toeval dat deze eerst gelanceerd zijn op dorpsniveau, in de jaren 1990, omdat deze jurisdicties officieel geen deel uitmaken van het Chinese staatsbestel. In de jaren 2000 zijn er verder experimenten geweest met verkiezingen op township niveau, maar al bij al lijken deze experimenten toch geen succes om het beleid of de lokale overheid te legitimeren.

Het regime bewijst wel geregeld lippendienst aan zijn democratische verankering en sommige politici, bv. de vorige Premier Wen Jibao, opperden zelfs plannen voor verdere democratisering. In de praktijk veranderde er echter niet veel. “Overlegdemocratie” lijkt een nieuwe trend, maar alweer vooral toegepast op een erg lokaal niveau. In de praktijk omvat dit voornamelijk townhall meetings waarbij het publiek de kans krijgt zijn mening over te maken aan lokale beleidsvoerders of waarbij alternatieve beleidsvoorstellen besproken of voorgesteld worden.

Op hogere beleidsniveaus heeft het volk geen rechtstreekse inspraak. Aanstellingen of

promoties binnen de Communistische Partij en binnen het Chinese overheidsbestel vinden plaats achter gesloten deuren. Er wordt om de vijf jaar enorm over gespeculeerd, tegenwoordig voert de Partij op geregelde tijdstippen verstrekken veranderingen in het leiderschap op alle niveaus, maar de beslissingen worden enkel meegedeeld, niet verantwoord en zeker niet beïnvloed door publieke inspraak.

Zo gaat het ook met de besluitvoering van de verschillende Chinese overheidsorganen. Elk jaar komt het Nationaal Congres van het Volk, zeg maar het Chinese parlement, samen voor 10 tot 14 dagen in de lente. In principe is dit het hoogste staatsorgaan van China en heeft het enorme bevoegdheden om nieuwe wetten te maken. Met bijna 3.000 leden is het ook een enorm instituut en het politieke leven in Beijing komt tot stilstand als het Congres in sessie is. In de praktijk is het vooral een show en worden er eigenlijk enkel beslissingen meegedeeld die eerder al door de uitvoerende machten, die totaal onder de controle van de Partij staan, genomen zijn.

Het Chinese model kan dus zeker niet democratisch genoemd worden, maar misschien zou dit ook wat te veeleisend zijn. De overgang van monarchie tot parlementaire democratie heeft in Europa eeuwen geduurd en China heeft in zijn geschiedenis nooit democratische inspraak gekend. De overgang van de verschillende generaties Chinese leiders—ze zitten sinds 1949 nu nog maar aan de vijfde generatie—is al sterk geregulariseerd en genormaliseerd. Voorzitter Mao is aan de macht gekomen, eerst in de Partij en erna als eerste president van het land, in een periode die we enkel kunnen omschrijven als een lange burgeroorlog. De tweede leider, Deng Xiaoping, heeft de feitelijke macht, die verbazend weinig stoelde op zijn formele functies, gegrepen in de woelige periode na Mao's overlijden en het arresteren van de Bende van Vier. Dit betekende meteen ook het finale einde van de Culturele Revolutie, een van de meest chaotische periodes in de geschiedenis van China. Ook de transitie naar de derde generatie, geleid door Voorzitter Jiang Zemin, was heel controversieel. Jiang werd bijna uit het niets op het hoogste niveau geplaatst, nadat Zhao Ziyang plots opzijgeschoven werd voor zijn vermeende sympathieën met de betogers op het Tiananmen plein in 1989.

Pas hierna is het proces van vijfjaarlijkse promoties met tijdslimieten en geleidelijke vergroting van bevoegdheden voor de nieuwe sterke mannen—vrouwen komen verrassend weinig aan bod op het hoogste niveau—de norm geworden. Hu Jintao en Wen Jibao kwamen binnen in het Permanente Comité van het Politbureau van de Communistische Partij van

China, het hoogste orgaan van de Partij, één termijn voor ze, respectievelijk, president en premier werden, de facto de vierde generatie leiders. Ook de promotie van Xi Jinping en Li Keqiang kwam zeker niet als een verrassing, maar was al tientallen jaren in de maak.

Voor heel wat organen van de staat wordt er wel met interne verkiezingen gewerkt. Een volkscongres op een bepaald niveau, bv. een provincie, verkiest de regering van datzelfde niveau en wordt op zijn beurt verkozen door het congres van de lagere niveaus, bv. prefecturen. Deze indirecte verkiezingen worden natuurlijk sterk gestuurd en gecontroleerd door de Partij, maar het is wel de gewoonte dat er meer kandidaten dan plaatsen zijn. Dit is zelden het 50% tot 100% surplus aan kandidaten in vergelijking met het aantal posities, zoals aangeraden in de Kieswet van 1979, maar er is in de meeste gevallen wel een surplus, dus sommige kandidaten worden niet verkozen. Hoe beperkt ook, het zorgt er toch voor dat de kandidatuur van een ambitieuze politicus toch een redelijke steun moet verwerven om haalbaar te zijn.

Meritocratisch personeelsbeleid

De selectie van de politieke leiders in China kan niet losgezien worden van de selectie van alle posten in de bureaucratie van de staat of de Partij door de personeelsdivisie van de Communistische Partij. Dit orgaan heeft enorme macht en gebruikt die ook.

McGregor (2012) beschrijft op een pakkende wijze hoe de partij eigenlijk een gigantisch “tournament model” organiseert. Dit is een vorm van interne organisatie en promotiebeleid dat vaak toegepast wordt in bedrijven en ook intens bestudeerd is door economen. In het Westen wordt dit echter nooit toegepast voor de selectie en promotie van politieke leiders of in overheidsadministraties. De opzet is eenvoudig. Op elk niveau, bv. voor alle provinciegouverneurs, worden de prestaties van alle huidige leiders vergeleken en enkel diegenen die best presteerden krijgen promotie en meer verantwoordelijkheid. Talentrijke bestuurders kunnen zichzelf zo bewijzen en een erg snelle carrière doormaken.

In het verleden was het criterium voor promotie erg duidelijk, want alles was ondergeschikt aan de creatie van economische groei, gemeten als de stijging van het lokale BNP. Tegenwoordig worden ook andere criteria in acht genomen. Deze geleidelijk bijstelling in de evaluatie is ook gereflecteerd in de vijfjarenplannen, waar de slogan “promotie van een harmonieuze samenleving” onder Voorzitter Hu Jintao leidde tot het opnemen van verminderen van ongelijkheid, aanpakken

van vervuiling, duurzaamheid van de groei en promotie van innovatie in de vijfjarenplannen en als evaluatiecriteria in promoties. Op korte termijn kunnen leiders zeker minder duurzame beslissingen nemen om snel promotie te maken, bijvoorbeeld onhoudbare investeringen financieren met schulden, maar aangezien een politieke carrière lang duurt, weegt dit op termijn toch negatief op de latere promotiekansen.

Dit systeem heeft zeker een aantal voordelen. Iedereen kent zijn plaats en positie en weet wat hij of zij moet doen om vooruit te komen. Elke mogelijke positie in de Chinese overheid of Communistische Partij, inclusief belangrijke posities aan het hoofd van staatsbedrijven, universiteiten, onderzoeksinstellingen of belangengroepen, heeft een welbepaalde rang. Een partijlid dat carrière maakt zal regelmatig stijgen in rang, terwijl anderen op hun oude niveau blijven en vooral horizontale veranderingen van positie krijgen. Diegenen die echt slecht presteren kunnen zelfs dalen in rang en mindere posities krijgen. Om corruptie en lokaal favoritisme tegen te gaan, worden leiders al vanaf een laag niveau nooit aangesteld in hun stad of provincie van herkomst. Ze moeten zich bewijzen op basis van hun acties, niet op basis van een bestaand (familie) netwerk.

“Een voordeel is dat veelbelovende leiders een diverse opleiding krijgen.”

Goed presteren is ook duidelijk gedefinieerd. Heb je de economische groei verhoogd? Heb je sociale spanningen op een aanvaardbare manier opgelost? Doordat een hele divisie van de Partij, met meer dan 10.000 werknemers, dit opvolgt, kan ook de moeilijkheid van de taak in rekening gebracht worden. Groei realiseren is natuurlijk moeilijker als de lokale industrie gespecialiseerd is in de mijnbouw en de grondstoffenprijzen wereldwijd dalen. Sociale cohesie bevorderen is gemakkelijker in het welvarende Zhejiang dan in het onrustige Tibet, waar Hu Jintao gestationeerd was. De benchmark voor groei, duurzaamheid, of sociale harmonie laat men afhangen van de uitdagingen die een jurisdictie kent.

Een verder voordeel is dat veelbelovende leiders een diverse opleiding krijgen. Ze werken bijvoorbeeld eerst als burgemeester, zodat ze een heel spectrum van bevoegdheden moeten uitoefenen en dicht bij de mensen staan. Pas erna worden ze gouverneur van een provincie waar de interactie met Beijing en balanceren van wensen of uitdagingen in verschillende prefecturen en counties cruciaal is. Tussendoor kunnen ze vertegenwoordiger van de

Communistische Partij zijn in een prefectuur zodat ze ook controle en propaganda functies in de vingers krijgen en strategisch moeten denken.

“Ondanks de grote macht van Chinese leiders kunnen ze, net zoals democratisch verkozen politici bij ons, de wil van de bevolking niet zomaar naast zich neer leggen.”

Bedrijfsleiders van staatsbedrijven werken veelal ook een tijd bij het toezichthoudend agentschap voor een industrie of in een ministerie verantwoordelijk voor die materie. Op die manier zien ze verschillende kanten van het beleid en zien ze ook dat de effecten soms erg verschillend zijn voor bedrijven, klanten, werknemers, of het overheidsbudget. Een mooi voorbeeld is Zhu Rongji, een charismatische Premier in het midden van de jaren 1990. Voor hij de verantwoordelijkheid voor de Chinese economie kreeg, traditioneel eerder het werk van de Premier dan van de President, werkte hij als decaan van de School voor Management en Economie van Tsinghua, als burgemeester van Shanghai, de rijkste stad van het land, en als gouverneur van de Nationale Bank van China.

Een meritocratisch promotiebeleid, op basis van geleverde prestaties, zelfs voor toppolitici, staat in schril contrast met het belang van democratische verkiezingen bij ons. Veel mensen huiveren bij de gedachte aan een regering geleid door Filip Dewinter, Geert Wilders, Marine Le Pen, of Donald Trump. In ons democratisch systeem hebben populistische partijen of leiders eerder de functie om nieuwe onderwerpen binnen te brengen in het maatschappelijk debat dan echt beleid te voeren, maar het kan ook anders lopen. Sergio Berlusconi is wel degelijk drie termijnen Italiaans Premier geweest en mede door zijn populistisch beleid zijn veel noodzakelijke hervormingen uitgesteld. Het Chinese systeem leidt vanzelf tot minder populisme, meer lange termijn denken, en politici die hun strepen verdiend hebben binnen het politiek bestel.

Lobbyen van belangengroepen

Ondanks de grote macht van Chinese leiders kunnen ze, net zoals democratisch verkozen politici bij ons, de wil van de bevolking niet zomaar naast zich neer leggen. Net zoals de Amerikaanse democratie beroemd is om de vele “checks and balances”, waarbij verschillende instellingen elkaar controleren en regelmatig

- 2 Door een groeiend aantal partijen wordt zo'n regeringsvorming alsmoer moeilijker, met de 541 dagen zonder Belgische regering in 2010-2011 als een voorlopig record.

ook initiatieven vertragen en tegenwerken, zijn er ook in het Chinese model aspecten van het regime die de extremen balanceren.

In het machtigste politiek orgaan van de Partij, het Permanent Comité van het Politbureau, zijn verschillende belangengroepen altijd expliciet vertegenwoordigd: de princelings (kinderen van revolutionaire leiders), de meer conservatieve (linkse) kant van de partij, de Westelijke, economisch sterke provincies, de Oostelijke, armere provincies, de Jongeren Liga, het leger, enz. Dit is het geval op elk beleidsniveau en zelfs structureel verankerd voor de vertegenwoordiging in het Nationaal Congres.

Ook bij promoties wordt er nauwgezet op gelet dat evenwichten tussen verschillende facties behouden blijven. Hierbij is het zeker een voordeel dat heel wat verschillende functies eenzelfde rang hebben. Deze is niet officieel gepubliceerd, maar kan duidelijk onderscheiden worden op basis van conventies en protocollaire volgorde. Een gouverneur van een provincie is bijvoorbeeld gelijk in rang aan het hoofd van een nationaal ministerie in Beijing, maar net onder de functie van provinciale Partijsecretaris, wat op zich weer net onder een nationale vicepremier staat. Als er dus iemand gepromoveerd moet worden zijn er heel wat opties, zodat een evenwicht van achtergronden en politieke sympathieën gerespecteerd kan worden.

Hoe hoger in de hiërarchie, en hoe hoger de discretionaire beslissingsmacht, hoe meer er gekeken wordt naar een correcte vertegenwoordiging van de verschillende geledingen in de maatschappij. De huidige Premier, Li Keqiang, werd bijvoorbeeld een tijd getipt als een van de meest waarschijnlijke leiders om Partijsecretaris te worden. Dat hij net als de vorige President Hu uit de Jongeren Liga opgeklommen was en net als de vorige Premier Wen eerder hervormingsgezind was, heeft waarschijnlijk wel een rol gespeeld dat hij uiteindelijk op de tweede plaats gestrand is.

In landen met een kiesstelsel met proportionele vertegenwoordiging wordt er ná de verkiezingen een bestuursmeerderheid gevormd. Partijen proberen compromissen te vinden tussen hun verkiezingsprogramma's om samen een regering te vormen. Dit leidt tot een noodzakelijke afweging van prioriteiten door elke partij en, zeker in België, een soms erg zichtbare inmenging van belangengroepen, zoals de sociale partners, in dit proces². In landen waar het kiesstelsel een sterk voordeel geeft aan grotere partijen, zoals de Verenigde Staten, wordt er binnen de twee grote partijen vóór de verkiezingen naar een programma en een boodschap gezocht die de partij kan verenigen en zoveel mogelijk

kiezers kan aanspreken. Bij opeenvolgende verkiezingen verandert het programma van eenzelfde partij soms behoorlijk. Als er voorverkiezingen georganiseerd worden, zoals bij de Amerikaanse presidentsverkiezingen, gebeurt de zoektocht naar een partijprogramma soms erg publiek, maar vaak is dit een intern, minder zichtbaar proces. In China is er bij belangrijke hervormingen ook zo'n zoektocht naar coalities die een bepaalde richting steunen. Zonder verkiezingen gebeurt dit natuurlijk volledig achter de schermen, binnen de organen van de Communistische Partij.

De erg trage versoepeling van de één-kind politiek in China lijkt een mooi voorbeeld van de beperkingen die partijleiders ondervinden om het beleid bij te sturen. Het is al een tijdje duidelijk dat het één-kind beleid nog nauwelijks een rem vormt op de vruchtbaarheid. Een weinig ouderparen worden er zeker nog door beperkt, maar zelfs een volledige afschaffing zou een nauwelijks merkbaar verschil betekenen voor het totale aantal geboortes. De Nationale Gezondheid en Familieplanning Commissie die instaat voor het uitvoeren van dit beleid is echter erg groot en machtig, met afdelingen op elk beleidsniveau. Het is niet verwonderlijk dat deze enorme bureaucratie en zijn huidige en vorige leiders niet staan springen om de spons te vagen over het beleid dat ze 30 jaar lang gevoerd hebben. De relaxatie gebeurt dan ook erg traag, stapje per stapje.

HET CHINESE BESTUURSMODEL: INSPIRAK VAN ONDERUIT

De drie eigenschappen die net besproken werden geven weer hoe de macht aan de top uitgeoefend en georganiseerd wordt. Voor elk van deze eigenschappen is er ook een dimensie die aangeeft hoe ze van onderuit georganiseerd en geanalyseerd worden en daar kijken we nu naar. Het autocratisch politiek leiderschap steunt rechtstreeks op de controle die de Partij uitoefent op de bureaucratie van de staat. Het lobbyen van belangengroepen is niet de enige rem op willekeur in het bestuur. Er is in China ook een sterke traditie van spontane betogingen en protesten die de Partij toelaat om de vinger aan de pols van de maatschappij te houden. Tenslotte staat het meritocratische centraal-geleide personeelsbeleid van de Communistische Partij in schril contrast met de wijdverspreide corruptie die het economisch leven in de praktijk mee vorm geeft.

Moderne en performante bureaucratie

Het Chinese keizerrijk had een legendarische bureaucratie. Van het midden van de Tang dynastie (in de 7e eeuw AD) tot de afschaffing

in 1905 was het keizerlijke examensysteem de standaardwijze om veelbelovende leiders te selecteren. De mandarijnen, een eliteklasse in de maatschappij die hun titels niet erfden, bestuurden de facto het rijk. Nadat de Communistische Partij aan de macht kwam in 1949 was het een natuurlijk proces dat ze niet alleen de totale controle over de bureaucratie overnam, zoals ook gebeurd was in de Sovjetunie, maar dat ze ook actief de kwaliteit wilde verbeteren. Tijdens het interbellum, en zeker tijdens het bestuur van de Kuomintang, de Nationale Volkspartij die door de Communisten naar Taiwan waren verjaagd, was de administratie heel corrupt en incompetent geworden.

“Een belangrijk aspect is de totale verstrengeling van de officiële Chinese staatsstructuur en de Chinese Communistische Partij.”

Het promotiebeleid kwam al eerder aan bod, maar een ander belangrijk aspect is de totale verstrengeling van de officiële Chinese staatsstructuur en de Chinese Communistische Partij. In de hoogste geledingen vallen deze zelfs samen. Xi Jinping is bijvoorbeeld zowel de Secretaris-generaal van de Partij alsook de President van de Republiek (en ook hoofd van het leger). Li Keqiang is de Premier van China, en het hoofd van de regering (de State Council), maar zetelt ook als tweede gerangschikt lid in het Permanent Comité van het Politbureau van de Communistische Partij van China.

Op lagere niveaus zijn de functies ontdubbeld en staat de vergelijkbare partijfunctie telkens net een (halve) trap hoger dan de staatsfunctie. De gouverneur van een provincie staat in voor het economisch beleid en de ordehandhaving, maar rapporteert zowel aan Beijing als aan de Partijsecretaris van de provincie, die instaat voor propaganda en relaties met andere jurisdicties. In elk staatsbedrijf, regelgevend agentschap, of zelfs universiteit is er zowel een topmanager, voorzitter of rector, maar ook een partijcomité waarvan de secretaris een oogje in het zeil houdt in het bedrijf en over de schouder meebestuur. Leden van het Amerikaans congres die een onderzoek voerden naar inmenging van de Chinese overheid in Huawei en ZTE, twee prominente, private Chinese IT bedrijven, waren maar wat verbaasd om te horen dat ook Wal-Mart en andere Amerikaanse multinationals die opereren in China daar een intern partijcomité hadden, zoals verplicht in de Chinese Bedrijfs-wet.

De verstrengeling van bestuur en partij heeft voordelen voor het opleiden van personeel.

Over hun carrière kunnen leiders zowel bestuursfuncties bekleden in een bank of de regelgeving in de praktijk brengen bij de financiële toezichthouder of de National Bank. Maar ze kunnen ook voor een partijcomité werken bij een van die drie instellingen en zo vooral de impact van beslissingen op de rest van de maatschappij en op het functioneren van de overheid opvolgen. Een nadeel is natuurlijk dat het de één-partij status van het land structureel verankert. Zeker als de voor- of nadelen van een beslissing niet gelijklopen voor enerzijds het algemeen belang en anderzijds de partij, zal de maatschappij meestal aan het korte eind trekken.

De eerste twintig jaar van de transitieperiode na Mao legitimeerde de Partij zich voornamelijk door de groei die ze creëerde. Door de grote selectiviteit om lid te mogen worden van de Partij, stond de partijtop en zelfs het merendeel van de leden los van de bevolking. Er was wel een impliciete overeenkomst. De partij mocht zonder veel inspraak regeren, als ze er tenminste voor zorgde dat het inkomen van de bevolking jaar na jaar bleef toenemen. Sinds de hervormingen onder Jiang Zemin staat de Partij open voor een veel bredere laag van de bevolking en zeker bedrijfsleiders zijn hier erg op ingegaan. Lidmaatschap opent nu heel wat mogelijkheden voor economisch gewin.

Ook de aspiratie van de Chinese jeugd is er meer en meer op gericht een job te pakken te krijgen in de administratie, eerder dan ondernemer te worden. Ze zien dat de organisatie van de gemengde economie door de Communistische Partij, een aantrekkelijke, stabiele loopbaan kan betekenen voor iedereen die zijn weg vindt in de partij. Mede hierdoor is de partij er ook goed in geslaagd om de bureaucratie weer te professionaliseren. Dit is bijvoorbeeld duidelijk zichtbaar in het opleidingsniveau, dat in de administratie nu veel hoger is dan in de rest van de economie.

Betogingen & protesten

Het kan verwondering wekken, maar in China zijn er dagdagelijks veel kleine betogingen en protesten. Deze dienen als uitlaatklep voor de bevolking en geven in zekere zin ook feedback aan de Partij. In China hebben deze protesten altijd bestaan. Als een onderdaan niet blij was met het keizerlijke beleid in zijn eigen regio, kon hij altijd naar Beijing trekken om een audiëntie te vragen bij een zo hoog mogelijke mandarijn om zijn beklag te doen. Zo'n tochten naar Beijing werden zelfs in de laatste decennia nog vaak ondernomen. In veel gevallen haalt het wel niet veel uit en loop je zelfs het risico in de gevangenis te belanden, maar zo wordt

er wel indirecte druk uitgeoefend. Als teveel mensen klagen over een bepaalde maatregel of over een corrupte lokale politici moet er wel ingegrepen worden om gezichtsverlies voor de verantwoordelijken te vermijden.

Een tweede uitlaatklep voor lokale grieven zijn de vele kleine betogingen of protesten die constant, meestal erg spontaan, uitbreken. In zo'n groot land zonder veel persvrijheid is het totaal aantal natuurlijk moeilijk bij te houden, maar semiofficiële tellingen gewagen van 8700 "massa groep incidenten" in 1993, en het tienvoudige daarvan in 2005. Ook de Chinese Academie van Sociale Wetenschappen schatte het totaal aantal incidenten in 2006 op 90.000 en sindsdien is het aantal zeker verder gestegen. Alweer zijn er meestal niet veel directe gevolgen, maar het oefent wel druk uit. Als de betogers volhouden en dagen na mekaar de protesten verderzetten worden er ook regelmatig toegevingen gedaan. Zo zijn er ettelijke voorbeelden waar corrupte partijvertegenwoordigers afgezet worden of investeringen in controversiële fabrieken of transportinfrastructuur afgeblazen worden.

"Betogingen en protesten dienen als uitlaatklep voor de bevolking en geven ook feedback aan de Partij."

Hierboven schreef ik bewust, 'betogingen die uitbreken' en niet 'betogingen die georganiseerd worden'. De Chinese leiders hebben immers een veel grotere aversie van de organisatie, dan van het betogen op zich. Zeker als er via sociale media, bv. Sina Weibo, zowat de Chinese versie van Twitter, opgeroepen wordt om te verzamelen voor een demonstratie wordt de boodschap steeds meteen verwijderd. Ook voor betogingen of andere acties van etnische minderheden is er erg weinig tolerantie. Spontane betogingen van Chinezen die het niet eens zijn met specifieke beleidsacties maken daarentegen een integraal deel uit van het Chinese bestuursstelsel. Het is zeker een manier waarop de overheid op de hoogte probeert te blijven van de populariteit of de weerstand tegen haar beleid.

Corruptie

We kunnen moeilijk over Chinees bestuur praten, zonder het ook over de wijdverspreide corruptie te hebben. Ondanks de vele (halfslachtige) pogingen van de partij om het probleem aan te pakken, lijkt het een noodzakelijk kwaad "to grease the wheels of commerce" in dit sterk gereguleerd economisch systeem.

Voor economen is het een beetje een mysterie waarom de corruptie in China de groei niet meer

belemmert. In de Washington Consensus die de IMF en Wereld Bank jarenlang uitgedragen hebben om het beleid van ontwikkelingslanden te verbeteren stond het inperken van corruptie stevast op de lijst van belangrijke maatregelen. Ondanks een lichte vooruitgang in de laatste tien jaar in de "controle over corruptie" index die de Wereldbank jaarlijks publiceert, blijft China het met een score van 47% (in 2014) vrij slecht doen. Ter vergelijking, China's score is slechter dan het gemiddelde voor hoger-midden inkomenslanden (49%), de Oost-Aziatische regio (57%), en veel slechter dan het gemiddelde voor de rijkere OESO landen (85%). De nog slechtere score over de voorbije 20 jaar staat in schril contrast met de hoge groeivoet die het land toch wist te realiseren.

"Corruptie lijkt het een noodzakelijk kwaad "to grease the wheels of commerce" in dit sterk gereguleerd economisch systeem."

Een mogelijke verklaring is dat een erg rigide en gereguleerd systeem een zekere mate van corruptie nodig heeft om toch iets gedaan te krijgen. Er zijn zoveel regels dat er altijd wel een paar moeten gebroken worden om de enorme investeringsstroom in China te kunnen realiseren. Als er concurrentie is tussen verschillende projecten, zal het project dat de meeste waarde creëert, ook best in staat zijn om de juiste mensen om te kopen en zo de nodige goedkeuring te verkrijgen. De verdeling van de waarde van een nieuwe project is natuurlijk verstoord, maar zolang iedereen meedoet aan deze vorm van concurrentie is er niet noodzakelijk een verstoring in de selectie van projecten.

In de Verenigde Staten bijvoorbeeld is het vrijwel onmogelijk geworden om een wet met steun van beide partijen door het parlement te krijgen. Een van de verklaringen daarvoor is het nagenoeg uitroeien van 'earmarks', ook wel 'pork' genoemd. Dat waren gereserveerde fondsen voor lokale projecten die achteraan elke belangrijke wet toegevoegd werden. Vroeger werden altijd wel een aantal tegenstanders overtuigd om een wet toch te steunen als was het maar omdat wat geld vrijgemaakt werd voor een belangrijk project in hun kiesdistrict. Dat de mogelijkheid tot "afkopen" van mensen met veto-macht flexibiliteit kan creëren en dat dit een nuttige manier kan zijn om obstakels te overwinnen is niet zo verwonderlijk.

We komen verder nog terug op de gevolgen van de ongeziene campagne tegen corruptie die President Xi Jinping meteen na zijn aanstelling in 2012 gelanceerd heeft.

IS HET CHINESE MODEL TE VERKIEZEN?

Na dit overzicht van een aantal eigenschappen van het Chinese bestuursmodel kunnen we ons de vraag stellen of dit bestuursmodel te verkiezen is boven een meer formele democratie. Zeker voor landen in een zelfde ontwikkelingsstadium als China is dit een pertinente vraag. Natuurlijk heeft het model voor- en nadelen, maar zou het land en zijn onderdanen beter af zijn als het bestuur hervormd zou worden naar West-Europees model? Omdat de kritiek op China in de Belgische media al uitgebreid aan bod komt, bespreek ik hier een aantal dimensies waarop het Chinese model niet slecht presteert.

Het is geen dictatuur

Ik lees in de Belgische media zelden iets over het meritocratisch persoonsbeleid, de focus op een performante administratie en de frequente betogingen in China, maar aan artikels over de corruptie en de autocratie van de Communistische Partij is er zeker geen gebrek. De volgende grafiek komt dan misschien wel als een verrassing.

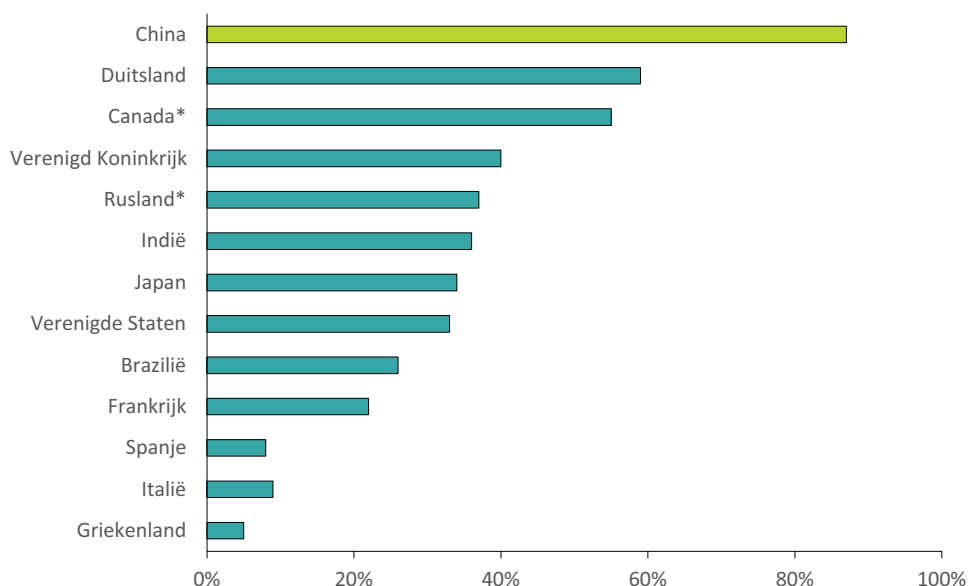
Gemiddeld gezien is de Chinese bevolking verrassend positief over het beleid dat gevoerd wordt. Mijn eigen interpretatie is dat als mensen kijken naar wat ze echt belangrijk vinden, het zeker niet zo slecht gaat in China. Het kan natuurlijk altijd beter, maar vergeleken met een

generatie geleden is het verbluffend wat er gerealiseerd is, en de mensen beseffen dat.

Het gebrek aan persvrijheid en het recht om openlijk kritiek te geven is natuurlijk onaangenaam, maar raakt slechts een minderheid. In België kunnen we allemaal zoveel ongenoegen uiten over het beleid van de regering Michel als we willen, zonder te moeten vrezen daarvoor in de gevangenis te belanden, maar kritiek om de kritiek helpt natuurlijk ook niet veel. Om echte veranderingen te bewerkstellingen moeten we ons engageren in de politiek of andere organisaties en hetzelfde geldt in China, al moet er natuurlijk veel via de Partij gebeuren. In België kan je elke krant en internetboodschap lezen die je wil, maar ook in China kan iedereen die echt op Facebook wil, gewoon een VPN gebruiken om toegang te krijgen. Op die manier heeft elke geïnteresseerde Chinees ook toegang tot de buitenlandse pers, zelfs als die geblokkeerd wordt op het reguliere internet door de Chinese firewall, zoals de New York Times. Voor de meeste mensen lijken de lokale alternatieven gewoon goed genoeg en de regering gebruikt andere mechanismen dan een kritische pers of vrije verkiezingen om te weten te komen wat de bevolking wil.

Een interessante ontwikkeling is bijvoorbeeld de verschuiving in publieke opinie tijdens de laatste vijf tot tien jaar om de vervuiling aan te pakken, zelfs als dit ten koste gaat van een deel economische groei. Zeker de luchtvervuiling is uitgegroeid tot een probleem van eerste orde in de meeste steden en veel mensen leggen bij de afweging tussen materiele welvaart en gezonde leefomstandigheden een groter gewicht bij het

Figuur 2: Ben je tevreden met de richting die het uitgaat met je land? (2014)



laatste dan voordien. Ook de watervervuiling, al is die minder zichtbaar voor de brede bevolking, wordt een echt probleem voor de welvaart van het land. De regering geeft de laatste jaren dan ook aan dat ze er iets aan wil doen en er worden constant nieuwe initiatieven gelanceerd. Het valt natuurlijk nog af te wachten hoe snel deze problemen echt opgelost geraken, maar de opmerkelijke vaststelling is dat de verandering in de voorkeuren van de bevolking niet genegeerd worden, en in elk geval gekend blijken te zijn.

Een niet te onderschatten aspect van de interactie tussen de bevolking en de overheid is dat Chinezen nogal nationalistisch zijn. De Communistische Partij heeft expliciet gekozen om China geopolitiek zo snel mogelijk weer op de kaart te zetten, zelfs als dit regelmatig nadelig uitviel op economisch vlak. Deze herwaardering was eigenlijk al geslaagd onder Mao. De dominantie van het Westen en Japan over China, vanaf de eerste opiumoorlog in 1840 tot de Tweede Wereldoorlog, lag het trotse China—waar gezichtsverlies de grootste schande is—erg zwaar op de maag. De tevredenheid van de bevolking met het Chinese beleid is zeker ook positief beïnvloed door de groeiende invloed van het land in de wereld. En als mensen dit belangrijk vinden, kunnen we enkel vaststellen dat de regering hen geeft wat ze willen.

Er wordt beleid gevoerd

In heel wat ontwikkelingslanden wordt met groeiende bewondering gekeken naar de economische realisaties van China. Zeker in het contrast tot de moeilijkheden die Europa heeft om oplossingen te bedenken of te implementeren voor de verschillende crisissen: de financiële crisis, de vluchtelingen crisis, de komende pensioen crisis,...

De huidige malaise in de Europese aanpak van het vluchtelingenprobleem is geen goede reclame voor ons bestuursmodel. Veel landen proberen hun verantwoordelijkheid af te wettelen op Europa, hopen dat het probleem aan de lokale politiek voorbij zal gaan. De gebrekkige integratie van de bestaande migrantenbevolking, zeker op de arbeidsmarkt, werd jarenlang genegeerd, maar wordt nu regelmatig vernoemd als een van de oorzaken voor het islamfundamentalisme. Ook in de Verenigde Staten zijn de meeste voorstellen om het probleem van illegale migranten aan te pakken, '11 miljoen mensen deporteren' of 'een muur bouwen op de grens met Mexico', meer populistisch dan realistisch. Het alternatief van President Obama om met executive orders een nieuw beleid te lanceren, liep meteen vast in de rechtbanken.

Ook de redding van de banken tijdens de financiële crisis heeft veel ongenoegen gecreëerd, denk maar aan de 'Tea-party' en de 'Occupy Wall Street' bewegingen aan de Amerikaanse rechter- en linkerzijde. De meeste onafhankelijke observeerders zijn van mening dat de wettelijke initiatieven niet veel veranderd hebben aan de fundamentele zwakten van het systeem (Admati en Hellwig 2013). Ook de structurele problemen met de euro of de onduidelijkheid over de verdere integratie binnen de EU geraken maar niet opgelost. De bijna simultane reddingsplannen voor Griekenland om een 'Grexit' te vermijden en het Britse referendum over 'Brexit' zijn moeilijk te begrijpen voor buitenstaanders.

De gebrekkige aanpak van de groeiende kosten van de vergrijzing wijst ook op de limieten van ons model. Het is een dringend boekhoudkundig probleem, maar met een daadkrachtig beleid kan het vrij eenvoudig opgelost worden. We sparen minder dan op basis van perfect voorspelbare evoluties in levensverwachting en demografie nodig is. We moeten dus ofwel de pensioenen verlagen, ofwel de bijdragen verhogen. We weten dit al tientallen jaren, maar de politieke taak om tegelijk bestaande beloftes te veranderen én een afweging te maken tussen huidige en toekomstige kosten én maatregelen te nemen die herverdelende effecten hebben lijkt bijna onoverkomelijk.

In al deze domeinen lijkt het in ons democratisch systeem heel moeilijk om een realistisch maatschappelijk debat te voeren en nog moeilijker om oplossingen te formuleren of implementeren. Het contrast met de Chinese aanpak kan niet groter zijn. De invoering van het sociaal zekerheidsnetwerk gebeurt traag, maar gaat wel gestaag verder. Zeker de invoering van een quasi-universeel pensioensysteem is voor zo'n groot ontwikkelingsland een indrukwekkende prestatie (Tao and Li, 2016). In rurale gebieden ligt het niveau van de uitkeringen wel nog veel te laag, maar dit komt deels omdat in de inkomens en de levensduurte daar ook nog steeds erg laag zijn.

Een probleem in het Westen is dat een degelijk beleid vraagt om op lange termijn te denken en afwegingen te maken. Als bevoegdheden eng gedefinieerd worden, bijvoorbeeld door het regeerakkoord in een coalitieregering, wordt dit moeilijk. In België kan er over structurele beleidskeuzes nagedacht worden op het moment dat een nieuw regeringsakkoord onderhandeld wordt, maar afwijkingen erna leiden meestal tot winst voor sommige partijen en verlies voor anderen en zijn daarom erg moeilijk. Een leider met meer macht kan afwegingen maken waar en wanneer ze nodig zijn.

Een tweede probleem is dat ingewikkelde uitdagingen een geheel van maatregelen vragen. Je kan wel meer vluchtelingen binnenlaten, maar dan moet je ook nadenken over de regels waaronder die nieuwe inwoners recht hebben op sociale uitkeringen, hoe we hun diploma's zullen erkennen op de arbeidsmarkt, hoe we in onze scholen zullen omgaan met al die kinderen die geen Nederlands spreken, enz. Als deze bevoegdheden verdeeld liggen over verschillende jurisdicties en er een apart compromis gesloten moet worden over elk onderdeel apart, wordt het heel moeilijk om een coherent beleid uit te tekenen.

Het democratisch alternatief

Een meer democratisch China kan verschillende vormen nemen. Een variant van Singapore, met een paternalistische regering die vrijheid met mondjesmaat toelaat zolang de bevolking die 'goed' gebruikt, wordt soms als voorbeeld vermeld. Veel Chinese leiders hebben hun bewondering voor Singapore nooit onder stoelen of banken gestoken. Ook voor de huidige President Xi was het land de eerste buitenlandse stop als staatshoofd. Voor zo'n groot land als China met enorme regionale verschillen lijkt dit echter niet erg realistisch. De groeiende moeilijkheid die de bevolking in Hong Kong tegenwoordig ondervindt om zijn beperkte politieke vrijheden uit te oefenen, nu de invloed van het Chinese vasteland alsmaar toeneemt, suggereert dat het paternalisme van de Partij toch iets te zwaar weegt.

Het regeringsbeleid in de meeste grote democratieën die als meer realistisch model kunnen dienen, lijkt me niet zo attractief. In India is het remmend effect op de groei van de populistische reguleringen, bv. de sterke restricties op buitenlandse investeringen, en de inefficiënte herverdeling onmiskenbaar. Het overheidsbestel in de democratieën Bangladesh en Indonesië is zo mogelijk nog corrupter dan in China. In Venezuela en Argentinië schrikken carrière politici er niet voor terug om dankzij populistische herverdeling aan de macht te blijven, zelfs als dit het economisch weefsel verwoest. In meerdere landen, denk maar aan Egypte, Pakistan, of zelfs Turkije, worden inept regeringen die etnische conflicten niet de baas kunnen afgewisseld met militaire coups. Zelfs in het welvarende Japan zorgt het cliëntelisme tussen economische belangengroepen en de Liberale Democratische Partij tot besluiteloosheid van de politieke klasse en een afkering van de politiek door de jeugd.

Het nationalisme van Iran is misschien wel de meest realistische democratische weg voor China. Het systeem kan dan in de achtergrond aangestuurd worden door de Communistische Partij in plaats van de Ayatollahs. Vooraf

goedgekeurde politici zouden dan een beperkt democratisch mandaat kunnen nastreven. Het is maar de vraag of dit een echte vooruitgang zou betekenen tegenover het huidige systeem.

DE HUIDIGE UITDAGINGEN

Het gevecht tegen de corruptie

Tegenwoordig vraagt iedereen in China zich af wat de inzet is van de anti-corruptiecampagne van President Xi. Is het een vrij courante politieke machtsconsolidatie die wat verder gaat dan gewoonlijk of is het een echte poging om corruptie uit te roeien?

In het verleden hebben nieuwe leiders in China regelmatig corruptieaanklachten gebruikt om vertrouwenspersonen van rivaliserende leiders of sympathisanten van hun voorgangers te verwijderen. Meteen na het aanstellen van Xi Jinping als hoogste leider was de veronderstelling dat hij zich gewoon klaarmaakte om de volgende jaren zonder te veel tegenspraak te kunnen regeren. De verwijdering van Bo Xilai, een charismatische en populaire leider uit Chongqing met een uitgesproken links profiel, paste bijvoorbeeld in dit kader. Maar daar bleef het niet bij.

“Iedereen in China vraagt zich momenteel af wat de ware inzet is van de anti-corruptiecampagne van President Xi.”

De huidige anti-corruptiecampagne is de meest verstrekkende die China ooit gekend heeft. Sinds 2012 zijn meer dan 100.000 politici en bureaucraten aangeklaagd voor corruptie, waaronder meer dan 100 leiders die minstens het niveau hadden van provinciale minister. In 2014 werd zelfs Zhou Yongkang gearresteerd die voordien zetelde in het Permanent Comité van het Politbureau van de Chinese Communistische Partij en ooit aan het hoofd stond van het hele nationale veiligheidsapparaat. Ook werden al twee generaals, Guo Boxiong en Xu Caihou, gearresteerd die allebei zetelden in de Centrale Militaire Commissie en in het Politbureau.

De campagne heeft al negatieve effecten op de economische groei (Long, 2015). Er is vooreerst een rechtstreeks effect omdat in China het organiseren van banketten en uitdelen van relatiegeschenken enorme industrieën zijn. Ze maken een belangrijk deel uit van het bedrijfsleven en eigenlijk elke vorm van sociale interactie. Studenten geven cadeaus aan hun leraars, bedrijfsleiders aan hun werknemers,

patiënten aan hun dokters, enz. Voor de lokale economie vormt het een betere vorm van belastingvrije loonsupplementen dan de Belgische bedrijfswagens, maar het positieve aspect van lokale stimulus is natuurlijk een nadeel als het systeem afgebouwd wordt.

De grens tussen een beleefde erkenning geven voor een geleverde dienst, bijvoorbeeld een attent cadeautje, en corruptie om meer contracten in de wacht te slepen is niet altijd duidelijk. Omwille van de harde repressie nemen veel bureaucraten het zekere voor het onzekere. President Xi Jinping heeft verder ook al expliciet gezegd dat leden van de partij het volk moeten dienen en zich niet zouden moeten bezighouden met rijkelijke banketten en dure geschenken.

Een tweede, meer indirect gevolg van de anti-corruptiecampagne is het teruggeven van investeringen. Binnen het sterk gereguleerde systeem speelde corruptie zeker een rol. Zeker bij vastgoedprojecten verdienden ambtenaren vroeger heel wat bij als ze vergunningen sneller afleverden of als ze een oogje dicht knepen als de regels niet 100% gevolgd werden. In het huidige klimaat wil zeker niemand de reputatie hebben dat ze dingen gedaan krijgen. En een loopje nemen met de regels is er ook niet meer bij. Veel mensen in de administratie durven ook geen eigen initiatieven meer te ondernemen uit angst voor represailles. De voordelen van het inperken van corruptie laten dan ook op zich wachten.

De toegenomen controle stopt ook niet bij de nieuwe nultolerantie voor corruptie. VPNs om de internetcensuur te omzeilen werken minder goed dan voordien. Meerdere incidenten met academici en advocaten voor mensenrechten geven aan dat de vrijheid van meningsuiting weer wat meer ingeperkt is. Een nieuwe wet op sociale media stelt mensen persoonlijk verantwoordelijk als hun volgers boodschappen té veel doorsturen en zo bijdragen tot maatschappelijke onrust. Bij belangrijke bijeenkomsten in Beijing, bijvoorbeeld een zitting van het Nationaal Congres, worden weer meer mensen preventief opgepakt of onder huisarrest geplaatst om ongewenste protesten te vermijden.

Het gevecht tegen de corruptie werd in het begin vooral gezien als een neveneffect van de machtsconsolidatie van de nieuwe leider. De verwachting, of eerder de hoop, van hervormingsgezinden was dat eens Voorzitter Xi goed en wel de controle over het hele partijapparaat verworven had, hij die macht zou gebruiken om hervormingen te herstarten. Ook de ontevredenheid van de bevolking met de groeiende ongelijkheid en de misbruiken van veel partijleden leidde tot een brede steun

voor de anti-corruptie campagne. Helaas is er de laatste jaren weinig ondernomen om de structuren die tot misbruik leiden aan te pakken noch om structurele hervormingen te starten. Van het initiële enthousiasme blijft niet veel meer over.

Overgang van een economie gericht op investeringen en export naar een diensteconomie

Op verschillende domeinen bestaat er zeker een noodzaak voor een verandering in beleid. China staat immers voor grote uitdagingen en onder het leiderschap van Hu Jintao en Wei Jibao zijn veel hervormingen stilgevallen. De nieuwe generatie leiders bewees zeker lippendienst aan de nieuwe hervormingsplannen. Het kritische en ambitieuze document China 2030, gezamenlijk geschreven door economen van de Wereldbank en de Development Research Center van de State Council, bevatte een hoop suggesties voor hervormingen. Aangezien de huidige Premier Li Keqiang deze samenwerking mee op poten gezet had, was er zeker een verwachting dat sommige voorstellen ook op de agenda van de regering zouden belanden.

De echte uitdaging voor China, en waar de rest van de wereld vooral naar kijkt, is hoe het land de overgang zal maken van een economie gericht op de industriële sector, waarbij groei gecreëerd wordt door investeringen en export, naar een economie gericht op de dienstensector. Het rapport China 2030 focust op de uitdagingen voor China om de “middle-income” val te vermijden. Heel wat landen, zeker in Latijns-Amerika, hebben namelijk na een initieel snelle groei nooit de overstap naar de groep van rijke ontwikkelde landen kunnen maken. Om die overstap te kunnen maken moet de kwaliteit van lokale instituties verbeteren en moet het land zijn comparatief voordeel verleggen van basisgoederen, zoals speelgoed of textiel, naar meer hoogwaardige en innovatieve producten.

De uitdaging waar China voor staat is in zekere zin onvermijdelijk. De wereldwijde vraag naar basisgoederen is immers beperkt. Verdere groei moet dan wel komen van het maken van meer gesofisticeerde producten of van diensten. Het economische succes van China over de laatste drie decennia heeft er ook toe geleid dat de lonen sterk gestegen zijn. In de rijkere kustprovincies liggen de lonen in de nijverheid nu al op het niveau van de Europese periferie. Veel industrie, zeker voor de productie van basisgoederen, schuift dan ook op naar het binnenland waar de lonen lager gebleven zijn, of naar andere landen, zoals Vietnam.

De eerdere groei van de Chinese industrie was deels gedreven door goedkope krediet-

verlening en heeft in veel gevallen geleid tot een inefficiënte allocatie van kapitaal en productiemiddelen (Hsieh en Klenow 2007). Een nog groter aandeel van de economische activiteit ontplooiën in de industrie is zeker niet wenselijk, maar de transitie van industrie naar diensten gaat op korte termijn onvermijdelijk gepaard met een lagere groei. Een werknemer in de industrie werkt met veel meer kapitaal en moet genoeg toegevoegde waarde produceren om ook de machines en werkkapitaal te financieren. In de dienstensector is er minder kapitaal nodig, maar ligt de toegevoegde waarde van een werknemer ook lager. Voor elke werknemer die overstapt van de industrie naar de dienstensector is er dus een eenmalig negatief effect op het BNP, wat de som is van de toegevoegde waarde van alle activiteiten, en dit zal de BNP groei van het land voor dat jaar naar beneden halen. De overstap kan natuurlijk wel voordelig zijn op langere termijn omdat er minder kapitaal moet geïnvesteerd worden en omdat groeimogelijkheden beter kunnen zijn in de dienstensector.

“De transitie van industrie naar diensten gaat op korte termijn onvermijdelijk gepaard met een lagere groei.”

De vraag is of de Chinese regering in staat zal zijn, en of ze zal willen, om de huidige groeivertraging te gebruiken om een nieuwe hervormingssput in te zetten. In het verleden zijn hervormingen altijd gebeurd in golven, maar de laatste golf is alweer een hele tijd geleden. Het genie van de Chinese hervormingen was om nooit verworven rechten af te pakken, maar om aan de marge efficiëntie na te streven. Het dual-track systeem van de Chinese hervorming liet de bestaande planeconomie gewoon bestaan naast de ontluikende markteconomie. Dit was totaal verschillend van de plotse overgang van plan naar markt die Rusland bijvoorbeeld doorgevoerd had. In de praktijk bleek het zeker voor China de juiste keuze om het deel activiteiten dat opgenomen was in het nationaal economisch plan gewoon te behouden, maar enkel de absolute omvang van het plan te bevriezen (Lau, Qian, en Roland 2000). Al de nieuwe activiteiten die de economische groei opleverde, gebeurden buiten het plan in de nieuwe markteconomie waar marktprijzen gebruikt werden om schaarse middelen te alloceren. Nieuwe activiteiten ontstonden daarom in de ‘juiste’ sectoren en de inefficiëntie van het verleden werd jaar na jaar minder belangrijk omdat het plan niet meegroeide met de economie. Omdat verworven rechten niet afgepakt werden, was er weinig weerstand tegen de hervormingen en

kon iedereen focussen op het ontwikkelen van nieuwe, productievere activiteiten. Hiervoor is natuurlijk wel groei nodig.

De huidige groeivertraging van de nationale economie is op zich niet zo'n probleem. Het is zelfs een verwacht neveneffect als werknemers overstappen van de industrie naar de dienstensector, maar er moeten natuurlijk wel nieuwe activiteiten ontwikkeld worden. Een van de beleidsdomeinen waar de nieuwe regering toch een aantal hervormingen gelanceerd heeft is de financiële sector. In het recente verleden verdienden Chinese spaarders regelmatig minder op hun spaarboekje dan de inflatie. Het was dan ook niet verwonderlijk dat er veel gespeculeerd werd op de aandelenmarkt en in vastgoed. Het goedkope spaargeld werd op zijn buurt door de grote staatsbanken doorgesluisd naar staatsgeleide industriële ondernemingen die met al die goedkope financiering weinig productieve investeringen maakten.

Een eerste belangrijke hervorming is dat er nu meer competitie toegelaten is tussen banken om spaargelden aan te trekken. De reële rente voor spaarders is ondertussen weer positief, ook al omdat net als in het Westen de inflatie tot (onder) het nulpunt gezakt is. Het verbod op informele financiering, waar officieel nog steeds de doodstraf op staat, wordt ook meer en meer omzeild. Veel Chinese bedrijven hebben money market fondsen gelanceerd om goedkope financiering rechtstreeks uit de markt te halen. Zeker de lancering van een enorm fonds door de e-commerce gigant Alibaba in juni 2013 trok veel aandacht. Maar de plotse ondergang van het schaduwbank systeem in Wenzhou in 2011—nadat veel private leningen niet meer terugbetaald werden—was een duidelijk signaal dat het systeem niet zo stabiel is als de autoriteiten aangeven.

Een andere zorg is de enorme kapitaalvlucht. De hoeveelheid geld dat China elke maand verlaat doet zelfs de exodus van spaargeld uit het Griekse bankensysteem tussen 2009 en 2015 verbleken. De vlucht van Grieks spaargeld wordt over die zes jaar geschat op €110 miljard en dit deed dit de euro op zijn grondvesten daveren. In 2015 waren er maanden waarin \$300 miljard (zowat €260 miljard) vanuit China naar andere landen stroomde. Nadat investeerders vele jaren de Chinese kapitaalcontroles omzeilden om geld China binnen te krijgen, om te profiteren van de gereguleerde interestvoet en de appreciatie van de renminbi (RMB), loopt dit proces nu in de omgekeerde richting.

Dit probleem wordt echter soms ook overdreven. Twee jaar geleden maakten we ons vooral zorgen hoe China zijn “probleem” van teveel buitenlandse deviezen ging oplossen.

- 3 Om de absolute grootte van de potentiële schuld in context te plaatsen, dit is meer dan vijfmaal het Belgische BNP en elf keer zo groot als het Griekse BNP.

De RMB apprecieerde al 10 jaar tegen de USD en de EUR en het land zou op termijn al die reserves met verlies moeten verkopen. Dit probleem is zich nu alvast vanzelf aan het oplossen. Na een piek van \$4 triljard in buitenlandse deviezen voor de Chinese Nationale Bank is er nu bijna een kwart verdwenen. De beperkte inkrimping is weliswaar deels het gevolg van een enorme terugval in de Chinese import waardoor de handelsbalans weer erg positief geworden is.

Het proces is op zich niet nefast, eerder een afwikkeling van vroegere onevenwichten. Maar iedereen houdt zijn hart vast omdat men weet dat financiële stromen gemakkelijk ongecontroleerd kunnen worden. Ook de terugval van de Chinese aandelenbeurs was op zich geen echt groot probleem, al kelderde de index voor de aandelenmarkt in Shanghai (SHCOMP) met 51%, van 5178 op 6 mei 2015 naar een voorlopig dieptepunt van 2638 op 29 januari 2016. Als je echter in rekening brengt dat de index het jaar voor zijn piek met meer dan 150% gestegen was en zelfs op het dieptepunt nog steeds 30% hoger stond dan twee jaar geleden, lijkt het al heel wat minder rampzalig. De paniekerige reactie van de Chinese leiders, die allerlei staatsbedrijven en fondsen verplichtten om aandelen te kopen, was eigenlijk een grotere reden tot bezorgdheid.

Als de transitie uit de industrie tot werkloosheid leidt, zou dat wel nadelig kunnen uitvallen voor de Partij, maar daar is nog niet veel van te merken. Tijdens de economisch opleving na de toetreding tot de Wereldhandelsorganisatie (2001-2008) stegen de (nominale) lonen in de industrie gemakkelijk met 15% per jaar. Tijdens de crisis is er een tijdelijke terugkeer geweest van migranten naar het platteland, maar dat is snel weer omgedraaid. Op dit moment zijn er naar schatting zo'n 250 miljoen plattelandsbewoners die in de stad werken zonder een lokale (stedelijke) registratie. De verwachting is dat dit in de volgende jaren verder zal stijgen.

Die migratie naar de steden wordt steeds meer permanent. Een tweede belangrijke hervorming, gelanceerd in december 2014, is het vergemakkelijken van de omzetting van een rurale naar stedelijke huishoudregistratie, de zogenaamde hukou. Het belang van een lokale hukou is dat migranten enkel recht hebben op lokale overheidsdiensten in de plaats waar ze hun officiële registratie hebben. In de praktijk wil dit zeggen dat het vrijwel onbetaalbaar is voor de kinderen van migranten om school te lopen in de stad waar hun ouders werken, en blijven ze meestal achter bij de grootouders op het platteland. Migrant met een rurale hukou hebben ook zeer gebrekkige toegang tot het gezondheidssysteem en moeten veel meer zelf

sparen voor onvoorziene tegenvallen.

Na lokale experimenten in verschillende provincies is er nu een nationaal voorstel gelanceerd om de hukou af te schaffen in kleinere steden en lokale registratie mogelijk te maken in de andere steden, behalve de allergrootste. De hervorming van het hukou systeem is belangrijk om de transitie naar een dienstensector, en dus ook de vraag naar diensten, te faciliteren. De hoge kost van onderwijs en gezondheidszorg, een veel belangrijkere rem op de vruchtbaarheid dan de één-kind politiek, kan ook pas aangepakt worden eens migranten zich beter kunnen integreren in de stad waar ze werken. De lokale overheden hebben wel nog heel wat beslissingsbevoegdheid over de voorwaarden die men hiervoor kan opleggen. Het wordt dus afwachten hoe vergaand deze hervorming in de praktijk zal blijken.

“Volgens de optimistische schatting zijn de verborgen schulden van lokale overheden opgelopen tot 23% van het Chinese BNP; de pessimistische schatting plaatst ze op 39% van het BNP.”

Een laatste probleem dat het vermelden waard is, zijn de schulden van lokale overheden aangegaan om “off-balance” infrastructuurprojecten te financieren. De belastingbasis van lokale overheden is vrij zwak en ze hebben een groot deel van dergelijke investeringen gefinancierd door land—wat op het platteland collectieve eigendom is—te verkopen aan vastgoedontwikkelaars. Zowel de ontwikkelaars als de lokale overheden kunnen hun schulden alleen terugbetalen als de vastgoedsector sterk blijft presteren. In veel gevallen rekenen lokale overheden zelfs op toekomstige verkopen van land om reguliere schuldaflossingen te financieren. Omdat het beschikbare land geleidelijk opraakt, ook al omdat het eindelijk wat moeilijker wordt om lokale boeren van hun land te verwijderen, en omdat de prijzen van vastgoed in veel gebieden stagneren is er een groot financieel probleem ontstaan.

Typisch voor China gebeurde dit volledig buiten de supervisie van de centrale overheid om, en is het erg onduidelijk over hoeveel geld het juist gaat. In 2014 heeft de centrale overheid een steekproef georganiseerd in een aantal prefecturen om de omvang van het probleem in te schatten. De optimistische schatting was dat schulden van lokale overheden 37% van de totale overheidsschuld uitmaakten of zowat

23% van het Chinese BNP. De pessimistische schatting hield het bij zowat de helft van de totale overheidsschuld, of bijna 39% van het Chinese BNP³. Voor een financieel probleem waarvan niemand de ware omvang kent is dit beangstigend.

CONCLUSIE

China kent nog steeds heel grote uitdagingen. De allergrootste lijken me niet diegene die in het Westen de meeste aandacht krijgen, zoals de één-kind politiek, de internetcensuur, of het gebrek aan democratie. Zoals aangegeven heeft binnen het Chinese model de bevolking toch indirecte invloed op het beleid en op veel domeinen komt de richting die de Partij uitgezet heeft vrij goed overeen met de wensen van de bevolking. Er zijn natuurlijk andere domeinen waar de Partij faalt en er nog een hele weg moet afgelegd worden. Het was expliciet niet de bedoeling van deze bijdrage om deze tekortkomingen nog een keer op te lijsten, maar dat wil natuurlijk niet zeggen dat ze niet bestaan.

De transitie van een economie gericht op investeringen en export naar een diensten-economie vergroot het belang van een aantal onderliggende spanningen in de Chinese economie. De hervormingen van het financieel systeem en de lokale registratie van gezinnen zijn absoluut noodzakelijk om die onvermijdelijke transitie te laten slagen. Dit zijn nu net de twee domeinen waar de regering van Xi Jinping en Li Keqiang initiatieven gelanceerd hebben.

REFERENTIES

- Admati, Anat en Martin Hellwig (2013). "The bankers' new clothes: What's wrong with banking and what to do about it?" Princeton University Press.
- Hsieh, Chang-Tai and Pete J. Klenow (2009). "Misallocation and manufacturing TFP in China and India." *Quarterly Journal of Economics* 124(4): 1403-1448.
- Lau, Lawrence J., Yiyi Qian, and Gerard Roland (2000). "Reform without losers: An interpretation of China's dual-track approach to transition." *Journal of Political Economy* 108(1): 120-143.
- Long, Cheryl (2015). "Anti-corruption campaign and investment growth in China," working paper, Xiamen University.
- McGregor, Richard (2012). *The Party: The secret world of China's communist rulers*. Harper Perennial.
- Tao, Liu and Sun Li (2016). "Pension reform in China," *Journal of Aging and Social Policy* 28(1): 15-28.
- World Bank and Development Research Center of the State Council, P.R. China (2013). *China 2030. Building a modern,*

harmonious, and creative society. The World Bank.

NUTTIGE WIKIPEDIA LINKS

Structuur van de Chinese overheid:

- https://en.wikipedia.org/wiki/Politics_of_China
- https://en.wikipedia.org/wiki/Government_of_China

Politieke rangorde van Chinese leiders:

- https://en.wikipedia.org/wiki/Orders_of_precedence_in_the_People's_Republic_of_China

Keizerlijke examens voor de bureaucratie:

- https://en.wikipedia.org/wiki/Imperial_examination

Betogingen en protesten in China:

- https://en.wikipedia.org/wiki/Protest_and_dissent_in_China

Anti-corruptie campagne in China:

- https://en.wikipedia.org/wiki/Anti-corruption_campaign_in_China

Systeem van registratie voor huishoudens (hukou):

- https://en.wikipedia.org/wiki/Hukou_system

Economische hervormingen in China:

- https://en.wikipedia.org/wiki/Chinese_economic_reform



Jo Van Biesebroeck is onderzoeksprofessor aan de faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen van de KU Leuven. Hij is gespecialiseerd in internationale handel en industriële organisatie. Zijn onderzoek spits zich toe op productiviteit en outsourcing, o.a. in de auto sector, de organisatie van globale waardeketens, en de ontwikkeling van de Chinese economie.

De “Leuvense Economische Standpunten” worden opgevat als een vrije wetenschappelijke tribune waarin de stafleden van de Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen opiniërende studies en essays publiceren. De opzet bestaat erin om op bevattelijke wijze een reeks van inzichtverhelderende en beleidsoriënterende economische standpunten te brengen. Ze vormen een paar met de verkorte versie LES(S), waarin we een langere wetenschappelijke paper of publicatie met beleidsrelevante resultaten samenvatten.

Dergelijke reeks zal uiteraard verschillende opinies en denkstromingen brengen. Leuvense Economische Standpunten vertolken alleen de visie van de auteur. Zij kunnen niet doorgaan als de visie van een instelling.

U kan een elektronische versie van de LES terugvinden op de website van de faculteit:
<http://feb.kuleuven.be/les>

Reacties op de Leuvense Economische Standpunten zijn altijd welkom bij
ces@kuleuven.be